

中央与地方经济分级管理研究

——进一步调整中央与上海经济关系的若干建议

葛大钟 朱象贤 周小龙 蔡羽

一、调整中央与地方关系必须取得突破性进展

经济管理体制的重要内容之一是决策的集中与分散程度。在我国，处理好集中与分散关系，首先要根据宏观经济有效管理和微观经济充满活力的要求，合理划分中央与地方的权限。同时，也要妥善划分和明确国家（政府）与企业的权限。

近十年来，调整中央与地方关系归纳起来有三种思路。

第一，改革初期的放权让利，实行“划分收支、分级包干”即“分灶吃饭”的财政管理体制。这一措施不仅涉及到中央和地方财政收支划分和财力分配的调整与改进，而且还涉及到计划、投资、物资、企事业等管理体制的调整，从而在事实上把条条掌握的权部分向块块转移。这种“分灶吃饭”的体制，原先打算实行五年，到1985年改行分税制，但因重重困难而未能实施。在1987年之后普遍推行财政上缴承包，而且很快演化成中央对省市、省市对地区、地区对县乃至县对乡以及对企业的层层承包。在财政承包的利益驱动下，造成地区封锁、市场分割。1988年又对财政承包的省市推行外贸承包，“包”的范围越来越宽，宏观经济实际上已由集中控制变成分级调控，而且出现越来越多的分散现象。

第二，1981年提出要从以行政管理为主转为依靠经济办法、经济组织管理经济为主，具体是把按条条、块块组织经济活动，改为通过经济中心城市组织经济活动，按照商品经济的自然联系，以取得最好的经济效益为原则，开展经济活动。各个经济中心城市的活动可以互相交织，相互联结，逐步形成—个网络结构的灵活的有机体。

第三，横向联合的思路。1986年3月国务院颁布《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》，把企业间的联合明确为横向联系的基本形式和发展重点，并在计划、统计、物资、金融、税收等方面采取一系列措施，各省市又纷纷据此作出相应的决定，使得横向联合达到前所未有的高潮，以此为基础，企业集团在宏观经济组织中的地位和作用愈来愈受到人们的重视。

综上所述，三种不同思路，即中央——省——企业，中央——中心城市（经济区）——企业，中央——企业集团——企业，它们的主要区别，就在国民经济管理的中间层究竟采用那种组织形式，也就是如何界定地方在国民经济体系中的地位及作用。看来三种做法各有特色，都需要有一定的条件，也都有某些不足，这是个还没有完全解决好的问题。十年来，改革过分集中的体制格局，调整中央与地方关系，已进行了多种形式的探索，积累了不少经验。但也出现了中央宏观调控乏力，以及地区封锁、市场分割、资源配置不合理等一系列矛盾。为此，合理调整和明确划分中央与地方的事权、财权和经济调控权，仍然是一项十分迫切的任务，要在实践中尽快取得突破性进展。

二、调整中央与地方关系的轮廓设想

我国地大、人多、生产力发展不平衡，国民经济的系统结构非常复杂，要保持国民经济管理的有效性和权威性，必须保持全国经济的统一性和灵活性，发挥中央和地方两个积极性，实行统一计划，分级管理。初步设想，中央与地方经济分级管理将按四个层次展开：

1. 国有资产的分级管理。国家可根据企业生产经营活动对国计民生及整个国民经济发展的重要性来决定企业是由中央管还是由地方管。考虑到要让企业有充分活力，中央管的国有资产范围不宜过大。本着既要搞活企业，又要有利于管理的精神，国有资产不管由哪级政府管，在调整过程中都要逐步理顺两个方面的关系。一是理顺国有资产管理与其他政府管理部门之间的关系，把国有资产的管理职能从现有各类政府管理部门内分离出来，把分散在政府各个管理部门的国有企业所有权向国有资产管理部转移，实现政府对国有企业的所有权和调控权的分离。二是理顺国有企业和政府管理部门之间的关系，国有资产的所有权职能从政府管理部门之中独立出来之后，计划、财政、金融、物价、外贸等政府管理部门作为社会生产的管理者，在全社会范围内对不同所有制企业行使调控职能。企业自主经营所需的生产计划权、产品定价权、自营出口权除少数由国家直接计划管理的重要产品外，原则上应交给作为独立法人的企业。政府管理部门主要依靠市场参数，运用各种经济杠杆和经济政策，间接调控国有企业的生产经营活动的运行效率。

2. 财权的分级管理。既保持中央财权的适度集中，又保证地方财权的合理安排，贯彻激励机制与效益、竞争机制与平等、利益机制与权责利相结合的原则，并和中央与地方政府管理职能相适应，财权与事权相统一。改革的方向是实行分税制，根据政府行政管理职能所需要的相应财力，从划分税种的角度来确定各自稳定的财源，从而形成中央与地方两套税制，确定中央税和地方税各自的立法权和相应的管理权，并形成自我约束、自求平衡的机制，实现预算平衡。

3. 经济调控权的分级管理。宏观经济调控权应该集中在中央，切实保证宏观调控必需的物质基础和手段。由于我国地区之间生产力水平差异很大，市场发育程度不同，中央政府为维护宏观经济调控的有效性和权威性，有必要因地制宜地设置中观调控层次，适当扩大地方政府运用经济杠杆的权限。中观调控层次如何选定？我们认为，可以根据经济活动的范围、特点，市场的划分及实行管理的条件，灵活确定。对部分专业性很强的经济活动，如铁路、邮电、通讯等，可以专业管理部门为中观经济调控层次。对沿海发达地区，由于生产力发展水平相对比较均衡，微观个体的活动能力较强，市场发达，因而，可以区域商品经济活动的汇集点，即经济中心城市作为中观经济调控层次。总之，就全国经济总体来说，可以根据经济活动的特点分为若干大的区域、部门或省区，把这些大的区域、部门或省区的主要经济活动管好了，整个国民经济就基本上可以符合宏观管理的目标。

4. 经济发展的分级管理。经济发展分级管理的前提是赋予或承认地方政府或部门对本地区或部门经济发展的特殊责任和利益。经济发展分级管理的内容包括地方或部门与中央的财政收入分配关系，外汇收入分配关系，国家与企业分配关系，建设项目的审批权限，物价管理权限，个人收入分配关系等内容。中央与地方或部门分别管哪些？管多少？怎么管？要考虑两个基本原则。一是坚持“统一计划，分级管理”的原则，二是坚持平等竞争的原则。改革、开放以来，我国生产力发展很快，但是，经济、社会结构中的二元特征仍然很明

显：幅员广大，但经济和社会发展很不平衡；人口和劳动力众多，但文化技术素质低；资源总量不少，但人均占有不多；已形成一定的物质技术基础，但比较薄弱和落后。从中国的国情出发，进一步调整中央与地方的经济管理权限，不能只讲集中不讲分散，也不能离开了集中讲分散。各地分级管理权限的确定必须基本保持同一性和一致性，即中央与各地关系的确定应该有个基本一致的原则或标准，这是经济分级管理能否促进生产力发展的关键。如果缺乏平等竞争的环境和条件，形不成按效率分配资源和收入的机制，就无法克服高耗低效的弊病，也不可能形成真正的企业约束机制。

三、近期调整上海与中央经济关系的建议

根据上海经济的实际状况和在全国经济中的地位与作用，以及“振兴上海、开发浦东、服务全国、面向世界”的战略目标，我们认为，近期调整上海与中央的经济关系，要充分考虑以下三个因素。一是有利于发挥中心城市的中观经济调控作用。上海地处沿江、沿海、沿路三线交汇的结点，是我国最大的综合性工业基地和内外贸易中心之一，与长江三角洲地区的经济有着千丝万缕的联系，在区域经中发挥内外辐射作用。国家可以上海作为中观调控的一个层次，通过上海对长江三角洲地区经济实施一定范围和一定程度的调控。为此，从宏观调控的角度看，上海与中央不仅仅是被调控者与调控者的关系，同时，要授予上海有中观调控权。二是有利于上海经济进一步改造振兴。前三十年，国家经济建设的投资重点在内地，上海经济发展主要靠挖潜，因而企业老化、城市老化、技术老化的矛盾很突出，严重制约上海经济的发展。九十年代，上海要振兴，加速发展外向型经济，必然要相应增加投入。上海作为中央财政收入的主要来源之一，应继续承担一定的上缴任务。但是，在进一步调整上海与中央关系的时候，中央也要考虑多年来上海一直处于负担过重的实际情况，适度增加地方财力，以帮助上海经济改造、振兴，进而为全国多作贡献。三是有利于加强区域经济合作。在我国商品经济最为发达的长江三角洲地区，要按照社会化大生产、专业化与协作的要求，鼓励区域经济合作，推进区域产业结构的合理化。建议国家除了对少数涉及国计民生的重要产品继续下达指令性计划（包括生产条件、产品分配）外，对中间产品的生产一般实行指导性计划，大量的日用消费品和部分中游产品实行市场调节，由企业根据市场的需要和变化，自行决定生产与经营。

根据上述要求，我们认为近期调整上海与中央的关系可从以下6个方面展开：

1. 扩大人民银行上海分行的功能。为了适应发展商品经济的要求，中央对宏观经济的调控，既不可能完全脱离行政区域的基础，但又要超越于行政区域。在目前条件下，可先进行金融调控跨省区的试点。设想由中央人民银行授权人民银行上海分行，统一管理华东地区的金融活动。在国家统一利率总水平的基础上，允许人民银行上海分行根据地区经济发展的需要，决定资金投向和规模，并可实行差别利率、扶优汰劣。在总量上，可实行存贷差包干的体制，给地区人民银行以较大的自主权。对区域间的经济协作可发放买方信贷或卖方信贷。

2. 在上海率先进行分税制的试点。逐步建立和完善地方税制和财政预算的管理体制。要在完善税种的基础上，以中央与上海各自管理职能为依据，将税种在中央与地方之间作合理分配，形成中央税、地方税和中央地方共享税，使地方财政和中央财政都有相对稳定的来源。同时还要确立中央税和地方税各自的立法权和相应的管理权，分设中央税局和地方税局。要扩大地方财政综合管理权限，即地方有开设地方税种的立法权和减免权，有收取各项

有偿服务和社会公益设施使用的规费权,有转让和拍卖等处置地方国有资产的权限,使地方政府在开发财源,促进地区经济发展方面有更多的自主权。

3. 扩大地方和企业的定价权。价格管理仍可实行三种形式,对国家指令性计划产品实行国家定价,批准权在中央;对国家指导性计划生产的产品实行国家指导价,批准权在地方;对市场调节的产品实行市场调节价,决定权在企业。当然,物价管理部门可以根据稳定物价的要求,对市场调节价规定最高限价。今后国家主要对重要能源、原材料、骨干交通运输、国家合同定购的粮、油、棉、丝、糖、林木等及大宗出口产品实行国家定价。对大部分加工工业品、大部分农副产品和中游产品实行国家指导价。对一般消费品、小商品和鲜活农副产品则实行市场调节价。

4. 扩大上海计划管理和投资项目审批权限。按照事权、决策权和管理权合理划分的原则,国家计划分为中央、省、市、县几级管理。上海在计划管理权限上,除组织实施中央计划中与本市相关的任务,贯彻执行中央统一的方针、政策和措施外,要允许在中央计划和政策指导下,有权确定本市经济、社会发展计划和对外经济关系,做好综合平衡,制定地区性经济政策、调控措施和法规,进行地区间的联合与协作。指令性计划应由计划部门统一下达和管理。

投资项目审批权应进一步下放。目前,投资领域已呈现了投资主体多元化和资金渠道多样化现象。在这种情况下,今后国家可从三个方面加强对投资的宏观管理,一是国家产业政策的指导,对不符合国家产业政策要求的投资,计划部门不予立项,银行可拒绝贷款,项目审批部门不发开工证。二是银行贷款监督,银行根据项目经济效益的好坏决定贷款与否。三是收入分配的管理,杜绝各种不合理的收入,确保投资者的资金建立在效益的基础之上。项目审批权可以分为三个层次,国家资金投资由国家有关部门审批,地方政府资金投资主要由地方有关部门审批,对个别特大项目和国家产业政策规定控制的行业或产品,由国家有关部门审批或备案。企业资金投资主要由企业自行决定。

5. 平等竞争、统一对外。外贸体制今年统一了中央与各地的分成比例,对外贸逐步走上统一政策、平等竞争、自主经营、自负盈亏、联合对外的轨道创造了有利的条件,处理中央与上海关系还要进一步协调好以下四方面的工作,一是总公司所属的地方外贸公司要严格实行经营分工。总公司只经营一类商品,不兼营二、三类商品。同时必须注意发挥口岸的作用,一类商品实行口岸代理制,计划指标落实到产地,出口许可证给口岸。二是加强配额和许可证管理。配额实行全国招标,有偿使用。部分产品可实行主产地签证。三是继续清理整顿各类外贸公司。由经贸部或市经贸委实行归口管理。四是上海发展海外贸易机构和海外企业提供便利条件。

6. 建立灵活的劳动工资制度。上海目前高补贴、低物价,高就业、低效率和高福利、低工资的现状,不能再继续维持下去,必须进行较系统的改革。一是工资计划,必须考虑主副食品价格改革、社会保险制度和福利制度改革的因素,原有的各种补贴津贴逐渐并入工资,建立正常考核晋级制度。二是进一步完善待业保险制度,将企业富余人员推向社会,这样可以推动劳动力的合理流动,进一步提高企业效益。三是提高初次分配的比重,疏通二次分配的渠道,加快住房、医疗、社会保险等方面的改革,逐步改变大福利小工资的不合理状况,这些改革措施宜由上海自行决定。